

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 431

Umweltplanung und Grundgesetz

Grundrechte und Verfassungsgrundsätze
in ihren normativen Anforderungen an die Planung
als Problem des Städtebaus

Von

Friedrich Malz



Duncker & Humblot · Berlin

FRIEDRICH MALZ

Umweltplanung und Grundgesetz

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 431

Umweltplanung und Grundgesetz

Grundrechte und Verfassungsgrundsätze in ihren normativen
Anforderungen an die Planung als Problem des Städtebaus

Von

Dr. Friedrich Malz



DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN

D 82 (Diss. TH Aachen)

Alle Rechte vorbehalten

© 1982 Duncker & Humblot, Berlin 41

Gedruckt 1982 bei Berliner Buchdruckerei Union GmbH., Berlin 61

Printed in Germany

ISBN 3 428 05231 5

**Meinem Vater
Dr. Heinrich Malz
zum Gedenken**

Vorwort

Die Arbeit lag im SS 1981 als interdisziplinäre Dissertation der Fakultät Bauwesen der RWTH Aachen vor. Sie wurde betreut von Herrn Prof. Gerhard Curdes und Herrn Prof. Dr. Gerhard W. Wittkämper. Beiden Herren danke ich sehr herzlich für Ihre zahlreichen Anregungen, kritischen Einwände und Ihre großzügige Betreuung, die bei der schwierigen und komplexen Thematik nicht immer problemlos war. Dankenswerterweise begleitete Herr Prof. Dr.-Ing. Hans Josef Kayser das Promotionsverfahren.

Ein besonderer Dank geht an Frau Johanna Güttel, M. A. Sie hat nicht nur die mühselige Arbeit übernommen, das umfangreiche Manuskript erstmals in Maschinschrift zu übertragen, sondern hat in vielen Diskussionen während der Anfangsphase des Forschungsprozesses die Dissertation auch ein gutes Stück mit auf den Weg gebracht.

Zu Dank verpflichtet bin ich Herrn Rolf-Heinz Höppner, der mich mit Informationsmaterial und konstruktiver Kritik unterstützt hat.

Ein weiterer Dank geht an das Institut für Städtebau, Wohnungswirtschaft und Bausparwesen in Bonn, das einen wesentlichen Teil des Druckkostenzuschusses aus Förderungsmitteln der Privaten Kreditwirtschaft beschafft hat.

Dank schulde ich ebenfalls Herrn Prof. Dr. J. Broermann für die Aufnahme der Arbeit in die Reihe „Schriften zum Öffentlichen Recht“.

Aachen, im August 1982

Friedrich Malz

Inhaltsverzeichnis

Vorbemerkung	15
A. Lebensumwelt und sozialräumliche Daseinsbedingungen als Forschungsproblem	
	19
1. Der Negativbefund zu den Mensch-Wohnumwelt-Bedingungen: Be- drohungen des Daseins in der Lebensumwelt	19
1.1. Der Befund in den Fachdisziplinen unter Rückgriff auf populär- wissenschaftliche Darstellungen	24
1.2. Die Diskussion in den Massenmedien	30
1.3. Die Artikulation der Betroffenen	35
2. Der Begriffsapparat zum Mensch-Wohnumwelt-System	48
2.1. Der Begriff Wohnen	49
2.1.1. Der Begriff Wohnung	50
2.2. Der Begriff Wohnumwelt	53
2.2.1. Der Begriff Mensch-Wohnumwelt-Bedingungen	56
2.3. Der Begriff Umweltplanung	61
3. Erkenntnisinteresse und Begründung für ein Theoriekonzept	72
B. Forschungsziel, Forschungsmethodik, Forschungsansatz, Forschungsplan	
	75
1. Eingrenzung der Forschungsproblematik und Präzisierung des Er- kenntnisziels	75
1.1. Festlegung der Forschungsmethodik unter Berücksichtigung der Logik des Forschungsprozesses	78
2. Wahl eines problemadäquaten Forschungsansatzes und Theorie- konzeptes	80
3. Untersuchungsschwerpunkte im Überblick und Forschungsplan ...	88

**C. Wertproblematik der sozialräumlichen
Daseinsbedingungen in der Lebensumwelt
und das Konzept der Grundrechte**

91

1.	Grundfragen wertorientierter Gestaltung der Daseinsbedingungen in der Wohnumwelt	91
1.1.	Problematik städtebaulicher Leitbilder bei der Planung und wertorientierten Gestaltung der Daseinsbedingungen	96
1.2.	Probleme der Umsetzung der Grundrechtsordnung in Leitkonzepte zur wertorientierten Gestaltung der sozialräumlichen Daseinsbedingungen	99
1.3.	Zum Zusammenhang von Werten und Normen, Leitbildern und Zielen in ihrer Bedeutung für Umweltplanungen und das Problem der Leerformeln	102
2.	Die „Leerformelhaftigkeit“ der Grundrechte in ihren defizitären Auswirkungen auf die sozialräumlichen Daseinsbedingungen	107
2.1.	Defizite im Grundrechtsbewußtsein der planenden Akteure und Betroffenen	111
2.1.1.	Exkurs: Der Befund in der „Grünen Charta von der Mainau“	113
2.2.	Bedrohungen der Grundrechte und in ihrem Gefolge Einschränkungen und Gefährdungen der sozialräumlichen Daseinsbedingungen	115
3.	Überwindung der Krisensituation durch konsequente Anwendung der grundrechtlichen Wertordnung	119
3.1.	Exkurs: Implementationsversuche im Rahmen der Diskussion um die Einführung eines „Umweltgrundrechts“	125
4.	Die Grundrechte als raumwirksames Wertsystem mit Leitbildfunktion	135
4.1.	Struktur und Funktion der Grundrechte: Der Mensch als Grundrechtsträger und Mittelpunkt der Grundrechtsordnung	136
4.2.	Probleme der Raumwirksamkeit der Grundrechte: Thematisierte umweltbeanspruchende Lebensbereiche	144
4.3.	Die „Wertbegründetheit“ der Grundrechtsordnung: Grundrechtliches Wertsystem und der Bezug zum Konzept der Daseinsgrundfunktionen	150
4.4.	Das grundrechtliche Wertsystem als Konstruktionsgrundlage von raumwirksamen Planungsleitbildern — Begründungen für ein „Planungsgrundsatzgesetz“	158
5.	Das Konzept der Grundrechte zur Bereinigung der Wertkonfusion betreffend die Gestaltung der Mensch-Wohnumwelt-Bedingungen und zur Initiation normativ-qualitativer Wirkungen im System der Umweltplanung — Erster Konzeptualisierungsschritt	166

**D. Situationsproblematik
der Betroffenen in der Wohnumwelt und
das Konzept der Verfassungsgrundsätze** 170

1.	Bestimmung von Fakten zur sozialräumlichen Situationsproblematik mittels traditioneller Wohnumwelt-Fallstudien	170
2.	Wohnumweltmodell als Systematisierungskonzept zur Erfassung sozialräumlicher Problemlagen und Fehlentwicklungen in einem Problemkatalog	175
2.1.	Problemsynopse: Psycho-soziale Gefahren und Bedrohungen	183
2.2.	Problemsynopse: Physisch-natürliche Notstände	185
2.3.	Problemsynopse: Kulturell-zivilisatorische Defizite	188
2.4.	Problemsynopse: Infrastrukturell-technische Mangelsituationen und Bedrohungen	191
2.5.	Problemsynopse: Ökonomisch-produktionelle Krisen und Defizite	198
2.6.	Problemsynopse: Politisch-rechtlich-administrative Funktionsverluste	201
3.	Mensch-Wohnumwelt-Problematik als Herausforderung an das Grundgesetz und insbesondere an die Normativinhalte der Verfassungsgrundsätze	210
3.1.	Demokratieprinzip und normativer Wirkungsgehalt zur Lösung der sozialräumlichen Krisensituation	218
3.2.	Sozialstaatsprinzip und normativer Wirkungsgehalt zur Lösung der sozialräumlichen Krisensituation	223
3.3.	Rechtsstaatsprinzip und normativer Wirkungsgehalt zur Lösung der sozialräumlichen Krisensituation	227
3.4.	Föderalismusprinzip und normativer Wirkungsgehalt zur Lösung der sozialräumlichen Krisensituation	235
4.	Das Konzept der Verfassungsgrundsätze als Option und Chance zur Lösung der sozialräumlichen Problemlagen sowie zur Effektivierung der Anspruchsebene der Betroffenen in der Wohnumwelt — Zweiter Konzeptualisierungsschritt	243

**E. Planungsproblematik
und das Konzept der Verfassungsgrundsätze** 251

1.	Erkenntnisinteresse und Stand der Fachdiskussion zu Problemen der Planung im Kontext mit Fragen des Grundgesetzes	251
1.1.	Diskussionsspektrum	254
1.1.1.	Defizite interdisziplinärer Zusammenarbeit	255
1.2.	Problematik des rechtsdogmatischen Abstraktionsniveaus	255
1.2.1.	Konkretisierungsproblematik und Grundrechtsgefährdung	256

1.2.2.	Interdependenzproblematik	257
1.2.3.	Ideologiefälligkeit	259
1.3.	Verfassungsrechtliche und verfassungspolitische Problemaspekte ..	264
2.	Forderungskatalog zur Bereinigung und Neuorientierung der öffentlichen Diskussion	268
2.1.	Ordnungspolitische Offenheit der Verfassung als Voraussetzung alternativer Planungskonzeptionen	270
2.1.1.	Exkurs: Wohnungspolitik der Nachkriegsjahre (1949—1961)	273
2.2.	Nutzung der im Grundgesetz angelegten „ordnungspolitischen Neutralität“ als Basis zur Weiterentwicklung von Umweltplanungen	276
3.	Verfassungsgrundsätze und ihr heterogener Bezug zu Umweltplanungen	282
3.1.	Normative Anforderungen des Demokratieprinzips an die Umweltplanung	285
3.2.	Normative Anforderungen des Sozialstaatsprinzips an die Umweltplanung	290
3.3.	Normative Anforderungen des Rechtsstaatsprinzips an die Umweltplanung	295
3.4.	Normative Anforderungen des Föderalismusprinzips an die Umweltplanung	301
4.	Normativbestände der Verfassungsgrundsätze und praktizierte Konzeptionen städtebaulicher Planung unter besonderer Berücksichtigung der Bauleitplanung	316
4.1.	Bauleitplanung als Auffangplanung	320
4.2.	Bauleitplanung als Entwicklungsplanung	325
5.	Das normative Wirksystem der Verfassungsgrundsätze zur Bereinigung defizitärer städtebaulicher Planungen sowie zur Effektivierung und Optimierung von Umweltplanungskonzepten — Dritter Konzeptualisierungsschritt	330
	F. Schlußbetrachtung und Ausblick	341
	Anhang D./E. Verfassungsgrundsätze	352
I.	Demokratieprinzip	352
II.	Sozialstaatsprinzip	363
III.	Rechtsstaatsprinzip	368
IV.	Föderalismusprinzip	376
	Literaturverzeichnis	386

Abkürzungsverzeichnis

AN	= Aachener Nachrichten
Anm. d. Verf.	= Anmerkung(en) der Verfasser
APUZ	= Aus Politik und Zeitgeschichte
BBauG	= Bundesbaugesetz
BGB	= Bürgerliches Gesetzbuch
BGBL	= Bundesgesetzblatt
BImSchG	= Bundes-Immissionsschutzgesetz
BlGBW	= Blätter für Grundstücks-, Bau- und Wohnungsrecht
BMBau	= Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau
BMI	= Bundesminister des Innern
BMJFG	= Bundesminister für Jugend, Familie und Gesellschaft
BMWi	= Bundesminister für Wirtschaft
BRD	= Bundesrepublik Deutschland
BR-Drs.	= Bundesrat-Drucksache
BROP	= Bundesraumordnungsprogramm
BT-Drs.	= Bundestag-Drucksache
BVerfG	= Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	= Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerfGG	= Gesetz über das Bundesverfassungsgericht
Difu	= Deutsches Institut für Urbanistik
DÖV	= Die Öffentliche Verwaltung
DV	= Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumplanung
DVBl.	= Deutsches Verwaltungsblatt
FN	= Fußnote
FR	= Frankfurter Rundschau
GEWOS	= Gesellschaft für Wohnungs- und Siedlungswesen e. V.
GV.NW	= Gesetz- und Verordnungsblatt Nordrhein-Westfalen
HdRuR	= Handwörterbuch der Raumforschung und Raumordnung
HdSW	= Handwörterbuch der Sozialwissenschaften
i. S. v.	= im Sinne von
i. V. m.	= in Verbindung mit
JZ	= Juristenzeitung

Jg.	= Jahrgang
KZSS	= Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie
LaPlaG(e)	= Landesplanungsgesetz(e)
LEPro	= Landesentwicklungsprogramm
Lfg.	= Lieferung
NJW	= Neue Juristische Wochenschrift
NW	= Nordrhein-Westfalen
OECD	= Organization for Economic Co-operation and Development
PVS	= Politische Vierteljahresschrift
ROG	= Raumordnungsgesetz
SIN	= Städtebauinstitut Forschungsgesellschaft mbH
StBauFG	= Städtebauförderungsgesetz

Vorbemerkung

Städtebauliche und umweltbezogene Planungen auf der Grundlage der zwei Säulen der Verfassungsordnung — Grundrechte und Verfassungsgrundsätze — zu diskutieren, neu zu überdenken und weiter zu entwickeln, ist eine unverzichtbare Voraussetzung, um den langwierigen Prozeß einer humaneren Umweltnutzung und einer lebensgerechteren Gestaltung des Verhältnisses von Mensch und Umwelt vorzubereiten und einzuleiten.

Zwar werden seit Gründung der Bundesrepublik die Städte und Siedlungen geplant und realisiert unter den Normen und Wertsetzungen des Grundgesetzes. Zwar erhebt diese Verfassung die Menschenwürde zum obersten Wert, garantiert, schützt und achtet sie ebenso wie das Recht auf Leben in physisch-psychischer Unversehrtheit und die Chancen auf Persönlichkeitsentfaltung und Selbstbestimmung in der sozialen und umweltbeanspruchenden Gemeinschaft. Zwar verbürgt diese Verfassung werthafte Struktur- und Ordnungselemente in Form demokratischer, sozial-, rechts- und bundesstaatlicher Normierungen, die für das öffentliche Wirken und Leben des Gemeinwesens unabweisbar sind. Zwar markiert der planerische Zielhorizont mit den gängigen Formeln von der Entwicklung „humaner Städte“, der Sicherung einer „menschenswürdigen Umwelt“, der Verwirklichung von „Lebensqualität“ etc. den Zusammenhang von Planung und Verfassung. Doch diese Anspruchsdimension zur Gestaltung des Verhältnisses von Mensch und Lebensumwelt steht in einem beklagenswerten Widerspruch zu den architektonischen, städtebaulichen, landschaftlichen und sonstigen räumlichen Realitäten. Die allenthalb erlebbare Planung der Zerstörung des Daseinsraumes hat sich beschleunigt, so daß für die Betroffenen und Beplanten die Auseinandersetzung mit oder die Resignation vor menschenverachtenden, Gesundheit bedrohenden und gefährdenden, Leben vernichtenden, Entfaltungsmöglichkeiten einschränkenden und verhindernden Erscheinungsformen in der Lebensumwelt bereits zur Alltäglichkeit geworden ist.

In dieser desolaten Situation sind eben nicht nur existentiell unverzichtbare räumliche Grundlagen in Gefahr geraten, sondern es ist gleichermaßen das Gleichgewicht des Gemeinwesens und der Fortbestand der Gesellschaft bedroht. Folglich geht es nicht nur um die Erforschung

der ursächlichen Planungen und realen Umweltbedingungen, unter denen diese Entwicklung ablaufen konnte. Es ist vor allem die Frage nach gesellschaftlichen und planungswirksamen Lösungen und Auswegen zu stellen, mit denen diese Gefahren behoben und in Zukunft verhindert werden können. In einem werthaltig verfaßten Gemeinwesen mündet das zwangsläufig ein in eine Rückbesinnung auf das Verhältnis von Planung und Verfassung, und dabei speziell in Überlegungen einer effizienteren Umsetzung der Normativgehalte von Grundrechten und Verfassungsgrundsätzen in und mittels Planung.

In der in *Teil A* vorgenommenen Problematisierung des Forschungsvorhabens und der Nachzeichnung der öffentlichen Kritik zur sozial-räumlichen Situation werden zwar unterschiedliche Urteile abgegeben, doch ist diesen die Einschätzung der räumlich und baulich konkret gewordenen Fehlplanungswirklichkeit als Widerspruch und Verletzung des Verfassungstextes gemeinsam. Der kritische Zustand der Lebensumwelt angesichts bestehender Daseinsbedürfnisse und Umweltansprüche des Menschen setzt sich fort im kritischen Verhältnis praktizierter Planungskonzepte zur Verfassungsordnung. Die Kompliziertheit dieser Zusammenhänge, die sich am ehesten in einem im Austausch befindlichen System vermuten und dort erklären lassen, führt dazu, die Interdisziplinarität des planungs- und verfassungswissenschaftlichen Untersuchungsfeldes in einen systemtheoretischen Ansatz einzubringen.

Aus dieser in *Teil B* diskutierten Perspektive ergeben sich erstens plausible Erklärungen für das Untersuchungsinteresse, die dabei vorgenommenen Schwerpunktsetzungen und die thematischen Ausgrenzungen. So wird beispielsweise die Problematik der umweltbezogenen Planungs- und Fachgesetze und werden Fragen der einfachen Rechtsprechung zu Umweltproblemen nur marginal behandelt. Vielmehr tritt die unmittelbare und raumwirksame Rechtsgültigkeit der Grundrechte angesichts ihrer Vorrangfunktion vor einfachgesetzliche Regelungen in das Untersuchungsinteresse. Zweitens ermöglicht der systemtheoretische Ansatz für den aus einer Disziplin kommenden Forschenden — wie im vorliegenden Falle — fruchtbare Einsichten, disziplinüberschreitende Erklärungsmuster, forschungsspezifische Gewichtungen und Abgrenzungen zu den in einem Problemkomplex und in Interaktion stehenden Untersuchungselementen von Planung und Verfassung, womit das Untersuchungsziel dieser Arbeit unterstützt wird.

Auf der Grundlage dieser methodischen und theoretischen Voraussetzungen erfolgt die Einlösung des eingangs formulierten Zielanspruchs in drei hintereinandergeschalteten Schritten und in einer gemischt normativ-empirischen Ausrichtung der komplementär zu denkenden Ergebnisse:

Den Defiziten an Wert- und qualitativer Zielorientierung in den umweltbezogenen und städtebaulichen Planungskonzepten, ihrer Überformung durch ökonomisches Wachstumsdenken und Ausrichtung auf technologische Rationalitäts- und administrative Effizienzkriterien werden in *Teil C* die Wertsetzungen der Grundrechte unter Auslotung der Umweltgrundrechtsdiskussion gegenübergestellt. Ein Ausweg aus der Interdependenz der erschreckenden sozialräumlichen Qualitätsmängel und der nicht minder bedrohlichen gesellschaftlichen Wertkonfusion wird darin gesehen, das grundrechtliche Wert- und Anspruchssystem in ein übergeordnetes Planungsleitbild mit Bindungscharakter für alle raumwirksamen Maßnahmen zu transformieren. Für Planungskonzepte werden damit qualitative Imperative und konsensfähige Wertmaßstäbe gesetzt und eindeutig kenntlich gemacht. Diese haben dann für die Gestaltung der Daseinsbedingungen sowie die Nutzungs- und Verfügungsweisen in der Lebensumwelt bereits vom Grundgesetz her unmittelbare und vorrangige Rechtsgültigkeit im Sinne des Grundrechtsprimats und einen unabweisbaren Anspruch auf Konkretion.

Mit der in *Teil D* erfolgten Sammlung und Systematisierung von empirisch belegbaren sozialräumlichen Krisensituationen in einem *Problemkatalog* wird kein Anlaß mehr zu bloßen Vermutungen über diese kritischen Sachverhalte gegeben. Vielmehr zeigen sich in der Gesamtschau der Probleme noch weiterreichende Zusammenhänge: Die lokalisierbaren umweltrelevanten Zerstörungen und konkreten räumlichen Krisen bewirken auch immer Gefahren und Bedrohungen — mit allerdings diffusem Ausstrahlungseffekt — im Gesellschaftssystem. Dieser Wirkungszusammenhang läßt sich auch in umgekehrter Richtung, also vom Gesellschaftssystem zur Umwelt, konstatieren. Und nachweislich können diese Interdependenzen anhand exemplarisch ausgewählter Umweltsituationen in bewertender Gegenüberstellung mit den grundgesetzimmanenten Zielfunktionen des Demokratie-, Sozialstaats-, Rechtsstaats- und Föderalismusprinzips belegt werden. Dabei erweisen sich zahlreiche sozialräumliche Problemlagen als Verletzungstatbestände der mit den genannten Verfassungsgrundsätzen begründeten Normierungen. Somit münden Überlegungen zur Lösung dieser Verfassungswidrigkeiten ein in Aktivierungs- und Optimierungsvorschläge demokratischer, sozial-, rechts- und bundesstaatlicher Maßgaben im System der umweltbeanspruchenden Gesellschaft. Denn dort sind zunächst — respektive flankierend — die Voraussetzungen für alle weiteren Maßnahmen zur Krisenbewältigung zu schaffen.

Ob und in welcher Form schließlich unter Rückgriff auf die gesamte Verfassungsordnung Möglichkeiten bestehen, die tradierten Handlungs- und Entscheidungsmuster im Prozeß umweltbezogener und